

ANALISIS FORMULASI KEBIJAKAN KENAIKAN TARIF LISTRIK, TELEPON DAN BBM DI TAHUN 2003 :

DISINTEGRATE SYSTEM MODEL OF PUBLIC POLICY TOWARD ORGANIZATIONAL LEARNING AND POLICY CHANGE

Oleh : Maria Rosarie Harni Triastuti, SIP¹⁸

Abstraksi :

Kebijakan publik merupakan seperangkat keputusan-keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh aktor-aktor publik dan diarahkan pada tujuan tertentu serta sekaligus digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan tersebut. Salah satu cara untuk memahami proses formulasi pembuatan kebijakan adalah dengan memahami karakteristik dari regime politik dan sistem politik yang ada. Atau dengan kata lain setiap kebijakan publik selayaknya memperhatikan karakteristik sistem politik dan keterkaitannya dengan masyarakatnya. Untuk menjamin keberhasilan implementasi kebijakan, sebuah kebijakan public seoptimal mungkin mengakomodasi berbagai kepentingan stakeholdernya.

Dalam kasus formulasi kebijakan kenaikan tarif listrik telepon dan BBM dapat kita telaah bagaimana dinamika kompetisi berbagai aktor politik (policy stakeholder) yang memperjuangkan kepentingannya. Sesuai dengan karakteristik regime politik dan sistem politiknya, ada kecenderungan bahwa supra struktur politik regime politik yang berkuasa selalu memenangkan kompetisi kepentingan politiknya dengan mengabaikan impact dan effect kebijakan terhadap masyarakatnya.

Dari kasus ini kita mendapat pelajaran bagaimana seharusnya kebijakan publik (baik substansi maupun proses politiknya) lebih berpihak kepada kepentingan masyarakat.

Permasalahan dan Agenda Kebijakan Publik

Mengawali tahun 2003, pemerintah memberikan hadiah Tahun Baru kepada masyarakat Indonesia berupa kenaikan tarif listrik, telepon dan BBM secara serentak.¹⁹ Tarif Dasar Listrik (TDL) naik sebesar 6 % per kilowatt jam (kWh), tarif percakapan telepon naik rata-rata 15 %,

¹⁸ Pengajar di Jurusan Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Katolik Parahyangan (UNPAR) Bandung, sedang studi lanjut S2 di Jurusan Administrasi Negara Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta.

¹⁹ Kompas, Tarif Listrik, Telepon dan BBM Serentak Naik, 2 Januari 2003, halaman 1

dan untuk semua jenis BBM naik antara Rp 60 - Rp 440 per liter. Alasan yang dikemukakan oleh pemerintah adalah mengurangi defisit dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Menteri Koordinator Perekonomian Dorodjatun Kuntjoro Jakti mengatakan bahwa penyesuaian (baca : kenaikan) tarif yang dilakukan pada tahun 2003 adalah untuk mengurangi subsidi-subsidi yang tidak tepat sasaran dalam APBN. Pemerintah menyadari bahwa kenaikan tarif tersebut akan memberatkan masyarakat, namun pemerintah menghimbau hendaknya kenaikan ini dilihat dari segi yang lain, yaitu pemerintah menginginkan laju pertumbuhan ekonomi.²⁰

Reaksi keras segera muncul dari berbagai pihak, pengusaha besar dan kecil, buruh, nelayan, penjual roti, perusahaan gamping, LSM, partai politik, mahasiswa, dan elemen-elemen masyarakat lain yang akan langsung merasakan dampak dari kenaikan tarif tersebut. Dunia usaha menyayangkan kenaikan tarif secara bersamaan tersebut, karena selain akan membuat biaya produksi meningkat secara drastis, juga akan semakin melemahkan daya beli masyarakat.²¹ LSM berpendapat bahwa kebijakan tersebut merupakan tindakan pemerintah yang kurang bijaksana. Selain akan meningkatkan jumlah orang miskin, kekerasan ekonomi pada masyarakat pun semakin meningkat. Sedangkan keluarga berpenghasilan tetap dipaksa untuk menekan pembelanjaan kebutuhan pokok bagi generasinya.²² Buruh dan pengusaha bersatu padu menentang kenaikan tarif, bagi buruh kebijakan kenaikan harga dinilai akan semakin memberatkan kehidupan buruh, sementara pengusaha menyatakan tidak dapat menaikkan upah buruh karena potensi pembengkakan biaya produksi bisa mencapai 30 %²³ Bahkan petani di Kabupaten Kudus, Jawa Tengah mengancam akan memilih golongan putih (golput) dalam pemilihan umum (pemilu) mendatang setelah pemerintah menaikkan harga BBM yang bakal menambah sengsara hidup mereka.²⁴

Protes dan penolakan masih terus berlangsung di masyarakat Indonesia menyusul diumumkannya kenaikan tarif listrik, telepon dan BBM secara serentak. Mengapa pemerintah mengambil langkah yang cukup berani dengan kebijakan yang tidak populer di mata masyarakat

²⁰ Ibid, halaman 11

²¹ Ibid, halaman 14

²² Kompas, Tindakan Pemerintah Kurang Bijaksana, 4 Januari 2003, halaman 1

²³ Kompas, Buruh dan Pengusaha Tolak Kenaikan Harga, 5 Januari 2003, halaman 1

²⁴ Ibid, halaman 11

ini? Analisis ekonomi Faisal Basri ²⁵ membalikkan fakta bahwa kebijakan kenaikan harga secara serentak yang dilakukan pemerintah ini cukup signifikan, salah satu faktor yang melatarbelakangi munculnya kebijakan tersebut menurut Faisal adalah keyakinan pemerintah bahwa beban dari kenaikan harga- harga tidak dipikul oleh masyarakat kecil. Alasannya, subsidi BBM lebih banyak dinikmati oleh kelas menengah. Jumlah rumah tangga yang memiliki telepon tidak sampai 5 % dan mereka bukanlah kelompok tidak mampu. Untuk pelanggan listrik, golongan yang paling tidak mampu (R-1) masih tetap disubsidi. Kalaupun ada masyarakat kecil yang secara langsung maupun tidak langsung harus menanggung beban yang lebih berat, pemerintah telah menyiapkan dana kompensasi lebih dari Rp 3 trilyun untuk mengurangi beban mereka.

Disintegrate System Model of Public Policy Making

Terlepas dari kontroversi yang terjadi dalam masyarakat beserta analisis yang dilakukan oleh para ahli, penulis tertarik untuk menganalisis kebijakan kenaikan harga tersebut dari sisi kebijakan publik (*public policy*). James E. Anderson (1979) dalam bukunya yang berjudul *Public Policy Making*²⁶ mengemukakan adanya *political systems theory* dalam proses pembuatan kebijakan (*decision making process*), kebijakan publik dalam teori ini digambarkan sebagai suatu respon dari sistem politik terhadap tuntutan-tuntutan yang muncul dari lingkungan di mana sistem tersebut berada. Tuntutan ataupun dukungan yang timbul dari lingkungan dan mempengaruhi sistem politik dipandang sebagai masukan-masukan (*inputs*) bagi sistem politik, sedangkan hasil-hasil yang dikeluarkan oleh sistem politik yang merupakan tanggapan terhadap tuntutan- tuntutan tadi dipandang sebagai keluaran (*outputs*) dari sistem politik.²⁷

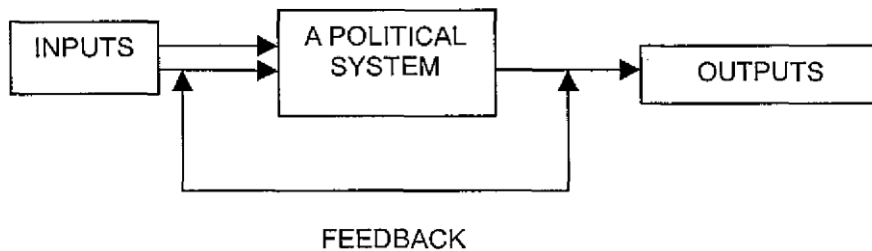
Konseptualisasi kegiatan-kegiatan dan kebijakan publik ini dapat dilihat dalam gambar 1. Gambar ini adalah suatu versi yang disederhanakan dari gagasan ilmu politik yang dijelaskan panjang lebar oleh seorang ilmuwan politik bernama David Easton.

²⁵ Kompas, Kenaikan Harga Versus Tuntutan Masyarakat, 6 Januari 2003, halaman 11

²⁶ Anderson, James E, *Public Policy Making*, Second Edition, Holt, Rinehart and Winston, 1979, halaman 17.

²⁷ Winarno, Budi, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, MedPress, 2002, halaman 71

Gambar 1.
Kerangka Kerja Sistem yang Dikembangkan Easton



Input ke dalam sistem politik berasal dari lingkungan (*environment*) yang terdiri dari tuntutan (*demands*) dan dukungan (*support*). *Environment* terbagi atas *the infra societal environment* - yang terdiri dari *ecological system*, *biological system*, *personality systems* dan *social systems* - dan *the extra societal environment* - yang terdiri dari *international political systems*, *international ecological systems* dan *international social systems*-. Sistem-sistem tersebut memberikan pengaruh pada input, sehingga input yang terjadi dapat berupa *demand* ataupun *support*. *Demand* merupakan klaim yang dibuat oleh individu maupun kelompok yang menginginkan suatu tindakan dari sistem politik untuk memuaskan kepentingan mereka. *Support* merupakan dukungan yang diberikan dari individu atau kelompok, yang diwujudkan antara lain dalam kemauan membayar pajak, mematuhi peraturan dan penerimaan terhadap keputusan-keputusan yang dihasilkan oleh sistem politik. *Input* sekaligus memberikan legitimasi pada sistem politik untuk memproses suatu kebijakan sesuai dengan tuntutan maupun dukungan dari masyarakat, sehingga sistem politik akan menghasilkan *output* yang berwujud kebijakan publik (*public policy*). Konsep *feedback* mengindikasikan terjadinya umpan balik pada kebijakan (atau *output*), sehingga output kebijakan dapat menghasilkan tuntutan baru yang akan mengarahkan pada output kebijakan berikutnya, demikian seterusnya.

Konsepsi ini kelihatan cukup sederhana untuk menggambarkan proses pengambilan kebijakan kenaikan harga listrik, telepon dan BBM di tahun 2003 ini. Kebijakan-kebijakan tersebut diproses melalui sistem politik, namun kelihatan terlepas dari inputnya. Input yang diterima oleh sistem merupakan input yang berasal dari lingkungan internal pemerintah dan input dari lingkungan eksternal pemerintah yang berasal dari dunia internasional antara lain World

Bank, CGI dan IMF. Input proses pembuatan kebijakan kenaikan harga tersebut tidak melibatkan partisipasi masyarakat, masyarakat berperan pasif dalam proses pembuatan kebijakan ini.

Mochtar W.Oetomo berpendapat bahwa²⁸ masyarakat terpinggirkan dari pentas komunikasi politik. Aneka bentuk apatisme atas puluhan argumen dari pemerintah adalah bukti, kebijakan itu tidak komunikatif. Apabila *output* kebijakan yang dihasilkan sistem politik merupakan realisasi *inputs* yang berupa *demands* dan *supports*, menandakan bahwa dalam proses sistem politik terdapat interaksi antara masyarakat dengan pemerintah. Namun konsepsi ini berbeda dengan apa yang terjadi dalam kebijakan kenaikan harga ini, pemerintahlah yang menilai bahwa "*support*" masyarakat terhadap kenaikan harga pada tahun 2002 merupakan *inputs* yang sangat memadai untuk mengolah suatu keputusan menjadi kebijakan lanjutan. Masyarakat tercerabut dari sistem pembuatan kebijakan, yang nantinya akan berdampak pada mereka sendiri.

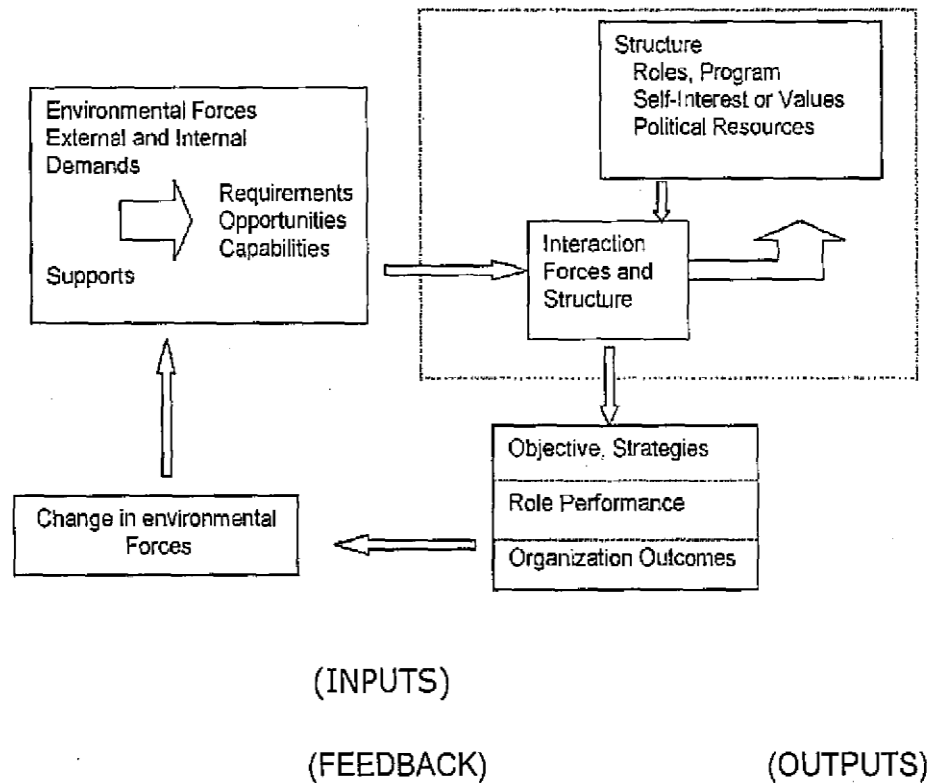
Konsepsi yang ditawarkan oleh Paine dan Naumes (1974)²⁹ dengan merujuk pendekatan sistem dari Easton adalah model pembuatan kebijakan sebagai interaksi yang terjadi antara lingkungan dengan para pembuat kebijakan dalam suatu proses yang dinamis. Model ini mengasumsikan bahwa dalam pembuatan kebijakan terjadi interaksi yang terbuka dan dinamis antara para pembuat kebijakan dengan lingkungannya. Interaksi yang terjadi dalam bentuk keluaran dan masukan (*outputs* dan *inputs*). Keluaran yang dihasilkan oleh organisasi pada akhirnya akan menjadi bagian lingkungan dan seterusnya akan berinteraksi dengan organisasi. Konsepsi model sistem dari Paine dan Naumes dapat dilihat pada gambar 2.

Kebijakan kenaikan harga listrik, telepon dan BBM secara serentak pada tahun 2003 ini tidak melibatkan interaksi dengan masyarakat. Interaksi terjadi antara pemerintah dan wakil masyarakat di DPR (yang kemudian malah menentang hasil dari proses interaksi tersebut dengan menggunakan jalur informal melalui kaukus yang mempertanyakan kebijakan kenaikan harga). Kepentingan institusi dan kelompok dalam sistem politik turut mewarnai hasil dari proses interaksi yang terjadi. Masyarakat tidak menjadi bagian integral dari proses politik yang mana outputnya akan mempunyai dampak terhadap mereka secara langsung.

²⁸ Opini Kompas, *Kebijakan yang Tak Komunikatif*, 9 Januari 2003, halaman 4

²⁹ Op.cit, Winarno, halaman 71

Gambar 2
Model Pembuatan Kebijakan yang Dikembangkan oleh Pain dan Naumes



Masyarakat tercerabut dari sistem pembuatan kebljakan. Oleh karena itu sebagai bagian dari model sistem pembuatan kebijakan, proses input tidak terintegrasi dalam sistem yang terdiri - disederhanakan- dari input, proses dan output disertai dengan *feedback* untuk kembali menghasilkan input dan seterusnya. Proses yang terjadi adalah tidak sesuai dengan model sistem. Elemen yang digunakan hanyalah pada proses dan output, sedangkan input dan *feedback* tidak terintegrasi dalam sistem. Oleh karena itu kebijakan kenaikan harga listrik, telepon dan BBM merupakan suatu kebijakan yang menerapkan model sistem yang tidak terintegrasi (*Disintegrate System Model*).

Dinamika Perkembangan Proses Kebijakan

Perkembangan yang sangat menarik dari kebijakan kenaikan harga ini adalah ketika reaksi keras dari berbagai elemen masyarakat tidak semakin menyusut, melainkan semakin keras, semakin menguat³⁰ Ribuan buruh dari berbagai organisasi dan sejumlah pengusaha berunjuk rasa di depan Istana merdeka. Suara Hati Ibu juga melakukan aksi damai di Bundaran Hotel Indonesia. Unjuk rasa serupa juga terjadi di berbagai daerah di Indonesia seperti di Bandung, Medan, Denpasar, Palembang, Palangkaraya, Yogyakarta, dan Pontianak. Akibat dari kebijakan kenaikan harga tersebut memang sudah dirasakan oleh masyarakat, seperti naiknya harga barang-barang kebutuhan pokok, tarif angkutan dan bahan-bahan bangunan³¹, sehingga aksi-aksi protes dan demonstrasi tidak bisa dibendung.

Pada saat yang bersamaan pemerintah segera memberikan stimulus di bidang perpajakan dan kepabeanan kepada pelaku usaha dan masyarakat³² Stimulus di bidang perpajakan itu meliputi penundaan pengenaan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) atas enam jenis barang strategis, pencabutan 23 jenis barang dari pengenaan Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPnBM) dan penurunan tarif PPnBM atas sembilan jenis barang. Stimulus ini dimaksudkan untuk mengembalikan daya beli masyarakat dan mengurangi ekonomi biaya tinggi. Pemerintah juga segera menyalurkan beras untuk rakyat miskin (raskin) di daerah-daerah kantung kemiskinan sebanyak 208.420 ton untuk 868.417 kepala keluarga. Sedangkan dana kompensasi BBM akan dipercepat untuk menyikapi protes masyarakat terhadap kenaikan harga BBM, listrik dan telepon.

M.Chatib Basri³³ mengemukakan bahwa kebijakan kenaikan harga tersebut untuk semua komponen sebenarnya lebih rendah dibandingkan dengan kenaikan pada tahun lalu. Rata-rata kenaikan tahun lalu adalah 54 % sedangkan tahun 2003 ini hanya 21 %. Yang menjadi pertanyaan adalah mengapa timbul resistensi yang sangat keras dari masyarakat, walaupun kebijakan yang diambil sangat rasional ? Chatib Basri mengemukakan antara lain semakin rendahnya kredibilitas pemerintahan Megawati di mata masyarakatnya. Amien

³⁰ Kompas, Tuntutan Pembatalan Kenaikan Harga BBM Menguat, 10 Januari 2003, halaman 1

³¹ Kompas, Harga Bahan Bangunan Mulai Merangkak Naik, 11 Januari 2003, halaman 13

³² Kompas, Pemerintah Keluarkan Stimulus Fiskal, 10 Januari 2003, halaman 1

³³ Kompas, Kenaikan Tarif, Kredibilitas dan Paket Stimulus, 13 Januari 2003, halaman 11

Rais³⁴ mengemukakan hal yang serupa bahwa protes kepada pemerintah yang semakin bervariasi dan meluas menunjukkan keadaan amat kritis. Apalagi kalau pemerintah tetap menjalankan rencananya, maka legitimasi pemerintah akan semakin merosot.

Resistensi masyarakat akibat kebijakan kenaikan harga tersebut dapat dianalisa dalam konteks yang lebih multidimensional sesuai dengan karakteristik publik kebijakan. Secara sosial kemasyarakatan, kebijakan yang tidak populer ini sebenarnya dapat saja mendapatkan *support* dari publik apabila pemerintah mampu menunjukkan konsistensi dan komitmen pada kepentingan publik, pemimpin bangsa mampu menunjukkan etos kerja yang tinggi, mempunyai *sense of crisis* dan pola hidup sederhana - yang bukan saja didengungkan pemimpin untuk rakyat³⁵ melainkan dari rakyat untuk pemimpinnya. Dalam konteks hukum, terdapat penegakan hukum (*law enforcement*) dalam kebijakan-kebijakan operasional, seperti adanya pengawasan pada subsidi BBM dan jaminan pelayanan yang lebih baik. Kredibilitas dan legitimasi terhadap pemerintah juga dipertaruhkan dalam perspektif politik - seperti yang dikemukakan Chatib Basri dan Amien Rais. Proses demokratisasi politik berlangsung melalui instrumen kebijakan kenaikan harga ini, di mana kebijakan yang lebih menyuarakan aspirasi dari *constituent* serta mampu mensejahterakan *constituent* akan mendapatkan nilai tambah sebagai salah satu bentuk *support* terhadap legitimasi pemerintah, demikian juga sebaliknya.

Empat belas hari setelah kebijakan kenaikan tarif listrik, telepon dan BBM diumumkan oleh pemerintah beserta dengan kontroversi dan resistensi yang terjadi di masyarakat, pemerintah berubah sikap dengan tidak bersikeras menjalankan kebijakan kenaikan harga tersebut melainkan menunda kenaikan tarif telepon³⁶ pemerintah juga sepakat untuk menghitung kembali kenaikan tarif dasar listrik (TDL) dan harga bahan bakar minyak (BBM). Pada tanggal 21 Januari 2003 muncul kebijakan baru dari pemerintah berupa penurunan besaran kenaikan harga beberapa jenis bahan bakar minyak (BBM) (lihat tabel 1) dan diberikan potongan rekening bagi pengguna listrik golongan tarif bisnis dan industri sebesar 2,5 % terhadap total rekening bulanan, mulai bulan Januari sampai dengan Desember 2003.³⁷

³⁴ Kompas, Ketua MPR Amien Rais : Presidium Itu Makhluq Misterius, 13 Januari 2003, halaman 1

³⁵ Baca Kompas, Hidup Sederhana Mudah Diserukan, Sulit Dilakukan, 14 Januari 2003, halaman 1

³⁶ Kompas, Kenaikan Tarif Telepon Ditunda, 16 Januari 2003; halaman 1

³⁷ Kompas, Kenaikan Harga Sejumlah BBM Direvisi, Tarif Dasar Listrik Tetap, 21 Januari 2003, halaman 1

Tabel 1
Harga BBM

Jenis BBM	Harga Des'02	Harga per 2 Jan '03	Harga per 21 Jan'03
Premium	1.750	1.810	1.810
Minyak tanah	1.530	1.970	1.800
Minyak solar	1.550	1.890	1.650
Minyak diesel	1.510	1.860	1.650
Minyak bakar	1.120	1.560	1.560

Sumber: Pertamina³⁸

A Little Organizational Learning and Bigger Pulling and Hauling Interest

Jika dicermati proses perjalanan kebijakan kenaikan tarif listrik, telepon dan BBM ini sejak awal sampai timbul kebijakan- kebijakan baru atau kebijakan-kebijakan susulan, terlihat bahwa dalam organisasi pemerintah terjadi (sedikit) proses pembelajaran (*organizational learning*) sekaligus sarat dengan tarik-menarik (*pulling and hauling*) berbagai macam kepentingan dari aktor-aktor yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan ini, beserta dengan konsekuensi apabila kebijakan lama dijalankan ataupun tidak dijalankan ataupun terjadi perubahan. Terdapat kalkulasi politik, ekonomi, sosial dan hukum dari kepentingan-kepentingan pembuat kebijakan, di mana nuansa tersebut lebih kental daripada proses pembelajaran yang terjadi.

Proses pembelajaran yang terjadi adalah ketika terdapat interaksi antara pembuat kebijakan dengan lingkungannya (*environment*) yaitu interaksi antara masyarakat dengan pemerintah. Pemerintah menyadari bahwa pembuatan kebijakan publik yang tidak mengintegrasikan input masyarakat dalam proses kebijakan (*disintegrate system model of public policy*) dapat

³⁸ Ibid, halaman 1

menimbulkan resistensi terhadap kebijakan serta menurunkan kadar legitimasi terhadap pemerintah sendiri. Rasionalisasi terhadap proses pembelajaran ini mencakup tiga hal, yaitu adaptasi organisasi publik, responsivitas terhadap publik dan konteks integratif dari lingkungan.

Organisasi publik, khususnya institusi pemerintah melakukan pembelajaran dalam dirinya sendiri, yaitu mengikuti perubahan yang terjadi dalam lingkungan di mana ia berada, sehingga institusi pemerintah tidaklah statis. Pemerintahlah yang mengambil inisiatif untuk beradaptasi dengan lingkungan yang berubah serta dinamis tersebut dan bertumpu pada komitmen terhadap visi dan misi bangsa. Sifat organisasi yang sesuai dengan tuntutan perubahan dalam masyarakat adalah organisasi yang bersifat *organis - adaptif*,³⁹ *an organic-adaptive structure*⁴⁰, yaitu organisasi yang lebih terbuka terhadap gagasan peningkatan kapasitas serta yang mampu melaksanakannya. Struktur birokrasi yang organis-adaptif mempunyai pola hubungan yang lebih longgar dan terbuka terhadap pengaruh dari luar. Partisipasi dalam perumusan tujuan menjadi lebih besar sehingga terbuka kesempatan yang luas untuk keterlibatan dari bawah (*bottom-up*) maupun dari atas (*top-down*).

Perubahan yang sangat cepat dalam lingkungan menyebabkan pemerintah harus belajar untuk mendengar aspirasi dan tuntutan dari masyarakat. Pemerintah diharapkan lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat, sehingga partisipasi masyarakat menjadi masukan penting (*inputs*) dalam proses pembuatan kebijakan. Selain itu pemerintah harus mampu memahami kondisi ekonomi, sosial dan psikologi masyarakat sebelum dilakukannya proses formulasi suatu kebijakan publik. Hal ini penting sebagai suatu bahan pertimbangan untuk menilai kelayakan implementasi suatu kebijakan di tengah-tengah masyarakat.

Proses pembelajaran pemerintah (*organizational learning*) yang terjadi sebenarnya tidak terlalu berarti dibandingkan dengan proses tarik-menarik kepentingan (*pulling and hauling of interests*) yang mewarnai proses pembuatan kebijakan kenaikan tarif listrik, telepon dan BBM. Tarik-menarik kepentingan ini dilakukan oleh aktor-aktor pembuat kebijakan sesuai dengan

³⁹ Saxena, Bennis, 1969, dalam Effendi, Sofian, *Meningkatkan Kemampuan Kelembagaan Untuk Mendukung Pembangunan Kualitas Manusia : Suatu Perspektif Administrasi Negara*, dalam Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik (JKAP) Volume 1, Nomor 1, Mei 1996, halaman 36

⁴⁰ Bennis, Warren, *Organization of The Future*, dalam *Classics of Public Administration*, Harcourt Brace College Publishers, 1997, halaman 242

kekuasaan (*power*) yang dimilikinya⁴¹. Dalam proses pengambilan kebijakan kenaikan harga ini terjadi tarik-menarik kepentingan antara Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dengan pemerintah yang merupakan lingkup internal pemerintah, kemudian antara pemerintah dengan dunia internasional (World Bank, IMF dan CGI).

Tarik-menarik kepentingan untuk mempertahankan posisi dan pengaruh hingga Pemilu 2004 juga terlihat ketika Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Amien Rais menegaskan bahwa tidak ada pintu dan jendela untuk penyelenggaraan Sidang Istimewa (SI) MPR⁴². Posisi pemerintahan Megawati dinilai sangat mantap walaupun berbagai unjuk rasa menentang kebijakan kenaikan harga listrik, telepon dan BBM terjadi di berbagai daerah. Meskipun demikian Megawati diminta untuk tetap mendengarkan suara rakyat. Padahal 1 hari sebelumnya ia menyatakan bahwa apabila protes terhadap suatu pemerintahan sudah semakin meluas dan bervariasi, maka pertanda keadaan sudah kritis, legitimasi pemerintah merosot yang artinya usia pemerintah sudah di ujung tanduk⁴³. Kondisi ini menunjukkan terjadinya kompromi antara berbagai pihak dengan menggunakan instrumen kebijakan sebagai alat untuk memperkuat legitimasi, menempatkan atau mempertahankan posisi dan memperkuat pengaruh untuk kepentingan kekuasaan dengan menggunakan kekuasaan (*power for power*). Kekuasaan (*power*) menjadi pengaruh yang sangat efektif dalam tindakan dan keputusan pemerintah⁴⁴, *power* mengambil bentuknya dalam 3 elemen, yaitu *bargaining advantages*, *skill and will in using bargaining advantages* dan persepsi masing-masing aktor kebijakan terhadap kedua elemen kekuasaan tersebut. Proses tawar (*bargaining*) yang terjadi antara aktor-aktor pembuat kebijakan dengan menggunakan kekuasaannya (*power*) dilakukan untuk meraih kepentingan (*interests*) dan kekuasaan (*power*). Oleh karena itu kebijakan publik (*public policy*) digunakan sebagai alat efektif yang dapat menempatkan posisi aktor dalam kekuasaan konsentrik atau malah menjadi bumerang dan memarginalkan aktor kebijakan dalam posisi pinggiran.

⁴¹ Allison, Graham T., *Essence of Decision, Explaining The Cuban Missile Crisis*, Little, Brown and Company, 1971, halaman 171

⁴² Kompas, Ketua MPR Amien Rais : Tidak Ada Pintu dan Jendela untuk SI MPR, 14 Januari 2003, halaman 1

⁴³ Op.cit, Kompas, Ketua MPR Amien Rais : Presidium Itu Makhluk Misterius, halaman 1

⁴⁴ Op.cit Allison, halaman 168

Policy Change : A Better Solution ?

Kebijakan-kebijakan susulan (kebijakan baru) muncul setelah terjadi gejolak dalam masyarakat dan tarik-ulur kepentingan dari berbagai pihak menyangkut kebijakan kenaikan tarif listrik, telepon dan BBM yang sangat krusial ini. Perubahan yang terjadi dalam kebijakan (*policy change*) adalah penundaan tarif telepon⁴⁵, peninjauan kembali harga BBM dan listrik⁴⁶, dan revisi kenaikan harga sejumlah BBM⁴⁷. Dalam mengkaji perubahan kebijakan, Parson⁴⁸ memfokuskan pada dua aspek perubahan, yaitu perubahan dalam ruang lingkup kebijakannya (*policy space*), di mana ini menyangkut bagaimana perubahan dalam tujuan kebijakan, nilai, kepercayaan dan prioritas itu terjadi, dan perubahan dalam ruang lingkup organisasinya (*organizational space*), di mana ini menyangkut bagaimana kaitan antara perubahan nilai, kepercayaan, tujuan di atas dengan konteks organisasi pengambil kebijakan itu.

Heclo (1974) memandang perubahan kebijakan (*policy change*) sebagai hasil dari (1) *large-scale social, economic, and political changes* and (2) *the interaction of people within a policy community involving both competition for power and efforts to develop more knowledgeable means of addressing various aspects of the policy problem*⁴⁹. Dua faktor kunci inilah yang memunculkan timbulnya kebijakan baru tentang kenaikan harga yang diberlakukan mulai 21 Januari 2003.

Issue yang sangat kental dalam proses perubahan yang terjadi sebenarnya tidak terletak pada perubahan itu sendiri melainkan mengapa berubah atau mengapa terjadi perubahan? Dalam model sistem formulasi kebijakan, konseptualisasi ideal dari perubahan yang terjadi dalam proses politik adalah respon yang terbuka terhadap input yang berubah. Dalam kenyataannya kebijakan baru atau kebijakan susulan tentang kenaikan tarif listrik, telepon dan BBM tahun 2003 ini seakan-akan membuka kembali keran yang selama ini terputus, membuka kembali jalur interaksi antara proses kebijakan dalam sistem politik dengan lingkungannya secara dinamis, sehingga memunculkan integrasi yang komprehensif dari sistem formulasi kebijakan. Namun pada kenyataannya model ini belum bisa menggambarkan substansi dan proses yang terjadi

⁴⁵ Op.cit, Kompas, Kenaikan Tarif Telepon Ditunda

⁴⁶ Op.cit, Kompas, Pemerintah Tinjau Lagi Harga BBM dan Listrik

⁴⁷ Op.cit, Kompas, Kenaikan Harga Sejumlah BBM Direvisi

⁴⁸ Putra, Fadillah, Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik, Pustaka Pelajar, 2001, halaman 115

⁴⁹ Sabatier, Paul A. dan Smith, Hank C. Kenkins, Policy Change and Learning, Westview Press, 1993, halaman 15

dalam sistem politik itu sendiri, benturan dan dorongan kepentingan yang bermain di dalamnya, nilai (*value*), prioritas serta pilihan apa yang dipilih oleh para pembuat kebijakan, yang merupakan pencerminan dari lingkungannya ataukah pencerminan kepentingan dalam sistem politik itu sendiri.

Analisis ekonomi dari para pakar ekonomi menggambarkan fakta bahwa kenaikan tarif listrik, telepon dan BBM relevan dilakukan karena selama ini subsidi lebih banyak dinikmati oleh orang-orang kaya daripada orang miskin. Permasalahannya adalah masyarakat bukanlah merupakan *economic man* saja melainkan seperti yang dikemukakan oleh Alberto Gueriero Ramos bahwa masyarakat hidup dalam kondisi yang multidimensional. Kondisi sosial dan psikologis masyarakat, nilai-nilai, preferensi serta pilihan publik sangat patut dipertimbangkan dalam proses formulasi kebijakan publik. Rasionalisasi ekonomi seringkali tidak bisa diterima dalam konteks sosial kemasyarakatan, akibat kondisi-kondisi kontekstual masyarakat yang bergerak pada arah melemahnya legitimasi terhadap pemerintahan akibat kinerja yang tidaklah terlalu memuaskan. Inilah yang oleh Parson⁵⁰ disebut sebagai pendekatan pembelajaran sosial (*social learning approach*).

Ada maupun tidak ada kebijakan baru dari pemerintah tentang kenaikan harga listrik, telepon dan BBM, yang terpenting adalah bukti nyata dari adanya peningkatan kehidupan masyarakat, adanya fakta bahwa masyarakat miskin berkurang, adanya fakta bahwa korupsi, kolusi dan nepotisme segera diberantas, dan terutama adanya rasa keadilan dan penegakan nilai-nilai demokrasi dalam setiap proses formulasi kebijakan publik. Sehingga perubahan kebijakan yang terjadi (*policy change*) dapat memberikan cerminan terhadap keberadaan partisipasi masyarakat dalam proses formulasi kebijakan, terdapat dialog terbuka antara pemerintah dengan publiknya, interaksi yang dinamis antara pemerintah dengan lingkungannya, dan memberikan ruang terbuka pada umpan balik (*feed back*) setiap kebijakan ataupun kebijakan susulan yang ditujukan kepada masyarakat.

Proses pembelajaran yang ditujukan pada pemerintah (*organizational learning*) merupakan suatu lini terbuka terhadap proses formulasi kebijakan publik. Proses formulasi kebijakan publik tidaklah bersifat hampa nilai (*value free*) ataupun bersifat *economic value* saja melainkan sarat

⁵⁰ Op.cit, Fadillah, halaman 119

akan nilai (*value loaden*), yaitu nilai-nilai yang merupakan preferensi dan representasi dari nilai-nilai yang dikehendaki oleh publik. Michael Mont Harmon⁵¹ menyebutkan bahwa pemerintah yang mempunyai *proactive style* merupakan pemerintah yang terbaik, karena dalam gaya formulasi kebijakan proaktif, pemerintah bersifat responsif dan peka terhadap tuntutan dan aspirasi dari publik. Dalam konteks kebijakan, kebijakan publik hendaknya dirumuskan dan dibuat secara komprehensif dengan pertimbangan alternatif serta penentuan pilihan terbaik untuk kepentingan publik, terdapat konsistensi dalam pelaksanaannya dan tidak melunturkan kredibilitas dari pemerintah sendiri, karena suatu kebijakan publik sekali sudah dibuat dan diimplementasikan, maka dampaknya akan langsung dirasakan secara luas oleh publik kebijakan pada khususnya dan publik secara umum.

⁵¹ Islamy, M.Irfan, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, 2002, halaman 14-15

Daftar Literatur

- Allison, Graham T. *Essence of Decision, Explaining The Cuban Missile Crisis*, Little, Brown and Company, 1971
- Anderson, James E, *Public Policy Making*, Second Edition, Holt, Rinehart and Winston, 1979
- Bennis, Warren, *Organization of The Future*, dalam *Classics of Public Administration*, Harcourt Brace College Publishers, 1997
- Effendi, Sofian, *Meningkatkan Kemampuan Kelembagaan Untuk Mendukung Pembangunan Kualitas Manusia : Suatu Perspektif Administrasi Negara*, dalam *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik (JKAP)* Volume 1, Nomor 1, Mei 1996
- Islamy, Irfan, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, 2002
- Putra, Fadillah, *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, 2001
- Sabatier, Paul A. dan Smith, Hank C. Kenkins, *Policy Change and Learning*, Westview Press, 1993
- Winarno, Budi, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, MedPress, 2002

Media Cetak :

- Kompas, *Tarif Listrik, Telepon dan BBM Serentak Naik*, 2 Januari 2003 *Tindakan Pemerintah Kurang Bijaksana*, 4 Januari 2003
- _____, *Buruh dan Pengusaha Tolak Kenaikan Harga*, 5 Januari 2003
- _____, *Kenaikan Harga Versus Tuntutan Masyarakat*, 6 Januari 2003
- _____, *Kebijakan yang Tak Komunikatif*, 9 Januari 2003
- _____, *Pemerintah Keluarkan Stimulus Fiskal*, 10 Januari 2003
- _____, *Tuntutan Pembatalan Kenaikan Harga BBM Menguat*, 10 Januari 2003
- _____, *Harga Bahan Bangunan Mulai Merangkak Naik*, 11 Januari 2003

_____, *Kenaikan Tarif, Kredibilitas dan Paket Stimulus*, 13 Januari 2003

_____, *Ketua MPR Amien Rais : Presidium Itu Makhluk Misterius*, 13 Januari 2003

_____, *Ketua MPR Amien Rais : Tidak Ada Pintu dan Jendela untuk SI MPR*, 14 Januari 2003

_____, *Hidup Sederhana Mudah Diserukan, Sulit Dilakukan*, 14 Januari 2003,

_____, *Kenaikan Tarif Telepon Ditunda*, 16 Januari 2003

_____, *Kenaikan Harga Sejumlah BBM Direvisi, Tarif Dasar Listrik Tetap*, 21 Januari 2003